

Universidade Católica Portuguesa

Faculdade de Direito

Escola de Lisboa

**Relevância do juízo de culpa no procedimento disciplinar para
efeitos da ação de regresso.**

Ricardo Jorge Gomes Binã.

Mestrado em Direito Administrativo.

Trabalho orientado pelo Exmo. Professor Doutor Rui Medeiros,

Concluído a 14/ 04/ 2015.

ÍNDICE

Lista de siglas.....	3
1. Introdução.....	4
2. Procedimento disciplinar: um procedimento “para levar a sério”.....	5
2.1. Procedimento sancionatório.....	6
2.2. Regulado por lei.....	6
2.2.1. Do Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, <i>primo conspectu</i>	8
2.3. Garantístico.....	12
2.4. A centralidade da culpa no procedimento disciplinar.	13
2.4.1. Como pressuposto.	13
2.4.2 Para apurar a sanção disciplinar.....	14
2.4.3. Sindicância judicial da aplicação da sanção apurada.....	20
2.5. Posição adotada.	23
3. A ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado.....	25
3.1. Relevância da gravidade da culpa do subalterno e o caso julgado.	25
3.2. A ação de responsabilidade civil contra o Estado e o procedimento disciplinar.....	29
3.3. N.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP e o procedimento disciplinar.	32
Bibliografia.	37
Jurisprudência.....	37

LISTA DE SIGLAS

CC	– Código Civil
CPC	– Código de Processo Civil
CPTA	– Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	– Constituição da República Portuguesa
EDTEFP	– Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas
ETAF	– Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
GNR	– Guarda Nacional Republicana
LTFP	– Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
PSP	– Polícia de Segurança Pública
Regime Disciplinar	– Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas
RRCEEP	– Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Entidades Públicas
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
TCA	– Tribunal Central Administrativo

1. Introdução.

Prevê e estatui o n.º 1 do art.º 6.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas¹ (doravante designado por RRCEEP) que “*O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar*”.

É por referência da sobredita previsão e estatuição, à luz do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP, que o presente trabalho adquire corpo, essencialmente, constituído pelo que advém da condenação da entidade pública sem que tenha sido apurado o grau de culpa do titular de órgão, funcionário e ou agente da Administração envolvido.

Destarte, estabelece o n.º 4 do art.º 8.º do RRCEEP que a “*respetiva ação judicial prossegue nos próprios autos*”, entre a entidade pública e o trabalhador envolvido, “*para apuramento do grau de culpa deste e, em função disso, do eventual exercício do direito de regresso por parte daquela*”.

Questiona-se se a referida ação deve prosseguir quando há concluído um procedimento disciplinar em que o grau de culpa do trabalhador tenha sido determinado?

Ainda a propósito do procedimento disciplinar, sucede, que a obrigação do exercício do direito de regresso, resultante dos preceitos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP, deve ser “*sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar*”... qual a força e alcance jurídico da relevância da gravidade da culpa apurada em sede de procedimento disciplinar? Isto é, e se o tribunal, na ação em que condena a entidade pública, concluir que houve dolo ou culpa grave mas a mesma entidade pública, em procedimento disciplinar, já tiver concluído que não houve culpa ou só houve culpa leve: pode a administração não exercer o direito de regresso?

As sobreditas interrogativas são, exatamente, o núcleo da ponderação que ofereço que, em suma, é no sentido de articular a relevância da gravidade da culpa apurada no procedimento disciplinar com as normas dos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP.

¹ A Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (atualmente na 2ª versão), aprova, e publica em anexo, este regime que dela faz parte integrante.

2. Procedimento disciplinar: um procedimento “para levar a sério”.

No âmbito de uma hierarquia administrativa perfeita, são poderes do superior hierárquico os poderes de direção, de controlo e os dispositivos de competência².

Convém frisar que o poder de direção é o principal dos poderes do superior hierárquico, concedendo-lhe a faculdade de emanar comandos vinculativos a todos os subordinados; particularmente, sob a forma de ordens e instruções.

Do poder de controlo emerge o poder:

1. De inspeção;
2. De supervisão; e
3. Disciplinar.

O procedimento disciplinar é o instrumento administrativo disponível para a concretização do exercício do poder disciplinar do superior hierárquico: tem a força jurídica que a lei, *lato sensu*, prevê e estatui e um carácter garantístico³ do comportamento do subordinado para com o superior hierárquico e, *mutatis mutandis*, do inverso.

Como é sabido, chama-se procedimento administrativo há sequência legal de atos preparatórios e formalidades que se encadeiam e justificam, entre si, de forma juridicamente organizada e que são anteriores e ulteriores à manifestação da vontade da Administração Pública, para a prática de um ato ou a respetiva execução.

O procedimento disciplinar é, nada mais, nada menos, que um procedimento administrativo de cariz sancionatório: fará cumprir um rigoroso e solene percurso em função da prática de ato administrativo que poderá determinar a aplicação de sanção.

². Sobre os poderes do superior hierárquico *vide* Paulo Otero *in*, Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora, pág. 149 e ss.

³ Garantindo a disciplina do subordinado, para que cumpra, plenamente, os comandos vinculativos emanados pelo superior hierárquico em prol da satisfação dos objetivos do órgão ou serviço público onde estão inseridos, em abstrato, é garantir, paralelamente, contributo para o cumprimento da missão e atribuições dessa mesma entidade que, *a fortiori*, serve o interesse público.

2.1. Procedimento sancionatório.

Todos os que tenham conhecimento de que um titular de órgão, funcionário e ou agente da Administração Pública praticou infração podem participá-la ou apresentar queixa a qualquer superior hierárquico daquele. Este superior decidirá se deve ou não ser instaurado o respetivo procedimento disciplinar, ou remeterá a participação ou queixa a quem tenha a competência para proferir tal decisão.

A ser instaurado, resumindo, em sede do adequado procedimento disciplinar é apurada a existência da infração disciplinar (eventual até ao fim da instrução), a sua autoria e, essencialmente, a relevância da gravidade da culpa do trabalhador.

Da sobredita relevância dependerá a imputação de responsabilidade do trabalhador da função pública, bem como o *quantum* desta (pois que a medida/dimensão da responsabilidade terá de ser proporcional à relevância do grau de culpa apurado).

Então, atendendo à relevância da gravidade da culpa apurada no respetivo procedimento disciplinar, o superior hierárquico competente poderá aplicar ao referido subalterno/trabalhador da função pública, proporcional, sanção disciplinar das, legal e processualmente, disponíveis.

As sanções disciplinares estão escalonadas, caracterizadas e produzem os efeitos previstos por correspondente regime do exercício do poder disciplinar, sob o qual corre e pende termos o procedimento disciplinar.

2.2. Regulado por lei.

Antes de mais, do n.º 1 do art.º 271 da Constituição da República Portuguesa⁴ (de ora em diante CRP) projeta-se que “Os *funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação*

⁴ O Decreto de 10 de abril de 1976, da Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de abril de 1976, aprova e decreta a Lei Fundamental; atualmente com sete revisões constitucionais, a última produzida pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica”.

Por sua vez, consagra o n.º 3 do art.º 269.º da CRP que *“Em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa”.*

Retira-se que o antedito processo disciplinar – que tem de garantir ao arguido a sua audiência e defesa a respeito de ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, do qual resultou violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos – concretiza-se seguindo, processualmente, um regime do exercício do poder disciplinar.

Determina-se o regime [do exercício do poder disciplinar] aplicável consoante o conteúdo funcional do vínculo de emprego público do trabalhador. A aplicação do regime inicia-se por despacho liminar a instaurar o procedimento disciplinar, proferido pelo competente superior hierárquico do trabalhador.

Assim, instaurado o procedimento disciplinar iniciar-se-á uma sequência de atos preparatórios e formalidades que deverão respeitar o estabelecido pelo correspondente regime, v.g.:

1. Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas⁵ para os funcionários públicos em geral;
2. Regime Disciplinar do Ministério Público⁶ para os magistrados do Ministério Público;

⁵ A Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (atualmente na 3ª versão), aprova, e publica em anexo, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que dela faz parte integrante; o sobredito regime está incorporado na referida Lei Geral.

⁶ A Lei n.º 47/86, de 15 de outubro (atualmente na 12ª versão), aprova, e publica em anexo, este regime que dela faz parte integrante.

3. Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública⁷ (PSP) para o pessoal com funções policiais dos quadros da PSP;
4. Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana⁸ (GNR) para os oficiais, sargentos e praças dos quadros da GNR;
5. Regulamento de Disciplina Militar para os militares das Forças Armadas⁹; etc..

2.2.1. Do Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, *primo conspectu*.

Por questões estruturais do presente trabalho, condicionadas a uma dimensão específica, servirá de alicerce expositivo a análise do procedimento disciplinar do Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas (doravante designado por Regime Disciplinar).

O Regime Disciplinar de seus art.ºs 176.º a 240.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), constitui uma das bases definidoras do vínculo de emprego público e, enquanto vigorar o referido vínculo, o empregador público tem poder disciplinar sobre o trabalhador ao seu serviço; como tal, assentam os preceitos da al. i) do art.º 3.º e do art.º 76.º da LTFP, respetivamente.

Todos os trabalhadores são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos: qualquer superior hierárquico é competente para instaurar ou mandar instaurar procedimento disciplinar contra os respetivos subordinados, i.e., sem prejuízo da competência reservada do membro do Governo respetivo contra os dirigentes máximos dos órgãos ou serviços (n.ºs 1 e 2 do art.º 196.º da LTFP).

⁷ A Lei n.º 7/90, de 20 de fevereiro, aprova, e publica em anexo, este regulamento que dela faz parte integrante.

⁸ A Lei n.º 145/1999, de 1 de setembro, aprova, e publica em anexo, este regulamento que dela faz parte integrante.

⁹ A Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, aprova, e publica em anexo, este regulamento que dela faz parte integrante.

No que concerne à oportunidade da aplicação do disposto no Regime Disciplinar, resulta dos preceitos dos n.ºs 1 a 7 do art.º 178.º da LTFP que:

1. A infração disciplinar prescreve no prazo de um ano sobre a respetiva prática, exceto quando aplicáveis os prazos de prescrição estabelecidos na lei penal à data da prática dos factos (n.º 1);
2. A instauração do procedimento disciplinar prescreve no prazo de 60 dias sobre o conhecimento da infração por qualquer superior hierárquico (n.º 2);
3. Os referidos prazos, de um ano sobre a prática da infração e de 60 dias sobre o conhecimento desta, podem ser suspensos nos termos do n.º 3;
4. A suspensão do prazo prescricional da infração disciplinar opera se preenchidos, cumulativamente, os requisitos das alíneas do n.º 4;
5. O procedimento disciplinar prescreve se o trabalhador não for notificado da decisão decorridos 18 meses desde a instauração (n.º 5), exceto se se suspender o prazo por força de decisão ou de apreciação judicial de qualquer questão impeditiva da marcha ou existência do correspondente processo (n.º 6);
6. Volta a correr o prazo da prescrição do procedimento disciplinar a partir do dia em que cesse a causa da suspensão (n.º 7).

Os procedimentos do Regime Disciplinar carecem, obrigatoriamente, de processo, com exceção do preconizado pelo n.º 2 do art.º 194.º da LTFP, na medida em que a sanção disciplinar de repreensão escrita é aplicada sem dependência de processo mas com audiência e defesa do trabalhador.

A forma dos referidos processos pode ser comum ou especial, nos termos do art.º 195.º da LTFP, e a dos atos processuais e oficiosos são definidos por referência do art.º 201.º da mesma Lei.

Consta do Regime Disciplinar que é insuprível a nulidade que resultar da falta de audiência do trabalhador em artigos de acusação, bem como a resultante da omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade (n.º 1 do art.º 203.º da LTFP; *una voce* com o n.º 3 do art.º 269.º da CRP que, como acima mencionado, consagra que em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência [e defesa]).

Assim, de uma perspetiva processual, o instrutor está vinculado à realização de todas as diligências essenciais para a descoberta da verdade. Se, e quando, entender que o trabalhador identificado é o autor dos factos constantes dos autos que constituem infração disciplinar e que lhe é exigível responsabilidade disciplinar, o instrutor conclui a instrução e deduz, articuladamente, acusação (nos termos do art.º 213.º da LTFP).

A acusação terá de indicar os factos integradores da mesma, bem como as circunstâncias de tempo, modo e lugar da prática da infração e, ainda, as eventuais atenuantes e agravantes, acrescentando a referência aos preceitos legais respetivos e às sanções disciplinares aplicáveis, por forma a que o trabalhador identificado e, agora, notificado da acusação, fique bem ciente do que perfaz a matéria da acusação contra si deduzida e, posteriormente, querendo, apresente a sua defesa e ou solicite a produção de prova (de art.ºs 214.º a 218.º da LTFP).

Porém, se este articulado não for claro o suficiente quanto à matéria, de facto ou de direito, ou dele for omissa circunstância relevante para a acusação, pode o procedimento ser impugnado e ver os seus efeitos considerados nulos pelo facto de ter sido preterida formalidade essencial no decurso do processo, *in casu* da não permissão da organização da defesa e, por isso, da inexistência da garantia, legal e constitucional, do contraditório:

—“Em processo disciplinar, a acusação tem de ser formulada através da articulação de factos concretos e precisos, sem imputações vagas, genéricas ou abstractas, devendo enunciar as circunstâncias conhecidas de modo, lugar e tempo e as que integram atenuantes e agravantes, e bem assim as infracções disciplinares que deles derivem, com referência aos correspondentes preceitos legais e às medidas sancionatórias aplicáveis.

A formulação da acusação em termos vagos, genéricos ou abstractos corresponde à falta de audiência do arguido, geradora de nulidade insuprível (...) ”, cito M. Leal-Henriques¹⁰.

Realizadas todas as diligências essenciais para a descoberta da verdade e garantida a audiência e defesa do trabalhador identificado e bem notificado da acusação, o instrutor elabora relatório final, nos termos do art.º 219.º da LTFP, e remete o processo à entidade que o tenha mandado instaurar, a qual, quando não seja competente para decidir, envia-o a quem deva proferir a decisão.

Estabelece o art.º 223.º da LTFP que “ *As sanções disciplinares produzem efeitos no dia seguinte ao da notificação do trabalhador ou, não podendo este ser notificado, 15 dias após a publicação de aviso na 2ª série do Diário da República*”, no entanto, por aplicação dos art.ºs 224.º e seguintes da LTFP, os atos proferidos em processo disciplinar podem ser impugnados hierárquica ou tutelarmente, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, ou jurisdicionalmente, e segundo o disposto no n.º 4 do art.º 225.º da sobredita Lei “*O recurso hierárquico ou tutelar suspende a eficácia do despacho ou da decisão recorridos, exceto quando o seu autor considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público.*”

O procedimento administrativo pode ter seis fases¹¹: da iniciativa, instrução, audiência dos interessados, preparação da decisão, decisão e fase complementar. Por referência dos regimes do exercício do poder disciplinar aplicáveis e, nomeadamente, do Regime Disciplinar, como se pode observar, o procedimento disciplinar em nada difere do conceito de procedimento administrativo.

¹⁰ M. Leal-Henriques, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, *in* Procedimento Disciplinar, 4ª Edição, Editora Rei dos Livros, 2002, pág. 342.

¹¹ *Vide* Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, *in* Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª edição, Almedina, março de 2013.

2.3. Garantístico.

– “Assim se conclui que o fundamento da disciplina a que estão sujeitos os agentes administrativos está na necessidade de assegurar a sua integração nos serviços e a prestação da colaboração que lhes compete nos termos mais convenientes à realização dos objetivos desses serviços, mediante a observância de certos deveres”, cito Marcello Caetano¹².

Por outras palavras, o poder disciplinar apresenta-se como corolário lógico do poder de direção, que funciona como garante especial do cumprimento do dever de obediência dos subalternos aos comandos do superior e, paralelamente, configurador de uma convicção para o cumprimento das leis e boas práticas administrativas por parte dos subalternos

Grosso modo, o superior hierárquico tem poder disciplinar sobre os subordinados como meio garantístico de que os comandos vinculativos (ordens ou instruções) que emanar serão acatados em conformidade com o cumprimento dos deveres a que estão adstritos os trabalhadores da função pública.

Caso contrário, face à infração praticada, ao subalterno, seja titular de órgão, funcionário e ou agente da Administração Pública, poderá ser aplicada sanção proporcional à relevância da gravidade da culpa apurada em sede do respetivo procedimento disciplinar.

Inversamente, o procedimento disciplinar garante ao trabalhador da função pública de que, se for caso disso, ser-lhe-á aplicada sanção proporcional à relevância do grau da culpa ali apurada, pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, do qual resultou violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos; i.e., impedindo a utilização arbitrária e excessiva do poder de aplicar sanção disciplinar.

¹² Marcello Caetano in Manual de Direito Administrativo, 9ª Edição, revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Tomo II (Agentes e Bens/ Serviços Públicos/ Polícia/ Garantias/ Processo Administrativo), Livraria Almedina, Coimbra – 1980, pág. 800.

2.4. A centralidade da culpa no procedimento disciplinar.

2.4.1. Como pressuposto.

No procedimento disciplinar, a culpa é utilizada como pressuposto da imputação de responsabilidade e, posteriormente, para a escolha e medida da sanção aplicável.

Considera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais¹³ ou especiais¹⁴ inerentes à função (art.º 183.º da LTFP); e consequente da prática da infração, pode ser aplicável sanção disciplinar cuja medida/dimensão terá de atender a todos os fatores de ponderação estatuídos pelo art.º 189.º da LTFP; por entre os demais, o grau da culpa.

Na análise que se impõe cumprir observar, desde logo, da imprescindibilidade desta expressão de juízo de censura atribuível à ação ou omissão do trabalhador que incorre em infração, independentemente da modalidade ou graduação (dolo/ culpa grave ou negligência/mera culpa).

Tal observação permite admitir que, no procedimento disciplinar, a culpa tem **relevância absoluta inflexível**, na medida em que a não existir deixa de ser legal a alusão à prática de infração; sem prejuízo da, eventual, intervenção das causas de exclusão da culpa constantes do Capítulo II, do Título II, do Livro I, do Código Penal¹⁵, *ex vi* do n.º 2 do art.º 201.º da LTFP.

¹³ Vide o n.º 2 do art.º 73.º da LTFP.

¹⁴ *v.g.*, vide o n.º 5 do art.º 24.º da LTFP, bem como o n.º 3 do art.º 264.º da mesma Lei.

¹⁵ O Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março (atualmente na 35ª versão), aprova, e publica em anexo, o Código Penal.

Neste sentido M. Leal-Henriques¹⁶ assenta que, e passo a citar,

- *“Facto e culpa são, pois, as pedras de toque na punição disciplinar, sem esquecer que, por respeito ao princípio da proporcionalidade das medidas, haverá que ter em consideração que o dolo revela maior culpabilidade do que a mera negligência”.*

É assente que o trabalhador do órgão, funcionário ou agente da Administração Pública tem, necessariamente, de ter culpa na infração praticada.

2.4.2 Para apurar a sanção disciplinar.

Apurada a responsabilidade disciplinar, se for o caso, cumpre escolher a sanção disciplinar em medida proporcional à responsabilidade apurada.

Conforme com o disposto no Regime Disciplinar, aquando da ponderação da medida da sanção disciplinar são atendíveis, cumulativamente,

1. Aos critérios gerais enunciados nos art.ºs 184.º a 188.º da LTFP;
2. À natureza, missão e atribuições do órgão ou serviço;
3. Ao cargo ou categoria do trabalhador;
4. Às particulares responsabilidades inerentes à modalidade do seu vínculo de emprego público;
5. Ao grau da culpa;
6. À personalidade; e
7. A todas as circunstâncias em que a infração tenha sido cometida que militem contra ou a favor dele.

Verifica-se do teor dos números do art.º 189.º da LTFP, acima elencados que, por entre os demais fatores de ponderação da medida da sanção, atende-se ao grau da culpa (de intensidade dolosa ou negligente).

¹⁶ M. Leal-Henriques, a *op. cit.*, pág. 212.

Ainda que seja o único elemento de cariz subjetivo dos fatores de ponderação, o grau da culpa comporta, no momento da escolha e medida da sanção, aparente **relevância relativa**: a mesma que é concedida aos restantes fatores de ponderação.

Mas a referida relevância relativa do grau da culpa, cujo dolo ou negligência é aferido por meio de critérios jurídicos específicos de graduação da intencionalidade, tem uma característica abrangente que os outros fatores de ponderação não têm; o que merece conceder destaque ao grau de culpa aquando da ponderação da medida da sanção¹⁷.

Essa característica está no facto de a existência e noção da intenção, do trabalhador, de praticar a infração disciplinar abranger a noção da utilidade da apreciação dos outros fatores de ponderação da escolha e medida da sanção disciplinar, i.e.:

1. Se a gravidade da culpa for excluída da ponderação (v.g., por efeito de preceito do art.º 177.º da LTFP ou do Capítulo II, do Título II, do Livro I, do Código Penal, *ex vi* do n.º 2 do art.º 201.º da LTFP), deixam de ser atendíveis os restantes fatores de ponderação, por nem sequer se verificar o pressuposto da imputação da responsabilidade disciplinar – logo, ineficaz a ponderação de, eventual, sanção disciplinar;
2. Se, hipoteticamente, um ou mais dos restantes fatores for excluído da ponderação, o grau de culpa consumirá a relevância do(s) fator(es) excluído(s), determinando-se a sanção disciplinar, e sua medida, atendendo ao grau da culpa apurado – sabendo-se que, desta ponderação, é eficaz a sanção de medida, proporcional, à dimensão da responsabilidade disciplinar imputada.

Por outro lado, verificando-se circunstância dirimente, atenuante ou agravante especial da gravidade da culpa do trabalhador da função pública (das previstas e estatuídas nos art.ºs 190.º e 191.º da LTFP), estas circunstâncias vincularão apenas o grau de culpa, deixando “inerte” a relevância dos restantes fatores de ponderação mas não a relevância do grau de culpa; que pode ser dirimida, atenuada ou agravada.

¹⁷ Apesar de ser de outro tipo de censura, verifique-se o modo de tratamento dos prejuízos ou danos cometidos com dolo/culpa grave ou negligência/mera culpa do trabalhador da função pública, no contexto do RRCEEP.

Sobre esta matéria acompanha-se João Castro Neves¹⁸ e seu entendimento de que, e cito:

– “1.º – Não é possível agora punir um funcionário a partir da simples verificação da existência da violação objectiva de um dos deveres enunciados no art.º 3.º, tal como era tradicionalmente entendido...; é necessário que, além disso, se investigue o título de responsabilidade (dolo ou negligência) ou a ausência dele (casos de **vis absoluta**, de força maior, de actuação devida, etc.) ao lado da habitual indagação das causas de exclusão da ilicitude ou da culpa.

2.º – A existência ou não de dolo ou de negligência, paralelamente com a investigação do sentido dos arts. 22.º a 27.º, é fundamental e indispensável para a punição correcta de uma infracção disciplinar”.

Do conspecto presente, no que concerne ao apuramento da sanção a aplicar, o grau da culpa tem, assim, **relevância relativa abrangente**.

Caberá a quem tem competência¹⁹ atender aos fatores de ponderação enunciados, especificamente, o grau da culpa, e escolher a medida da sanção disciplinar na proporção da responsabilidade apurada.

¹⁸ Revista do Ministério Público, Doutrina/Crítica de Jurisprudência/Intervenções Processuais, Editora Minerva (MINIGRÁFICA – Cooperativa de Artes Gráficas, CRL), Ano 5.º, Vol. 20, O novo Estatuto Disciplinar (1984) – Algumas questões, pág. 7 e ss.

¹⁹ Das competências para a instauração do procedimento e para aplicação das sanções disciplinares, *vide* Raquel Carvalho *in* Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014, págs. 199 a 205; M. Leal-Henriques a *op. cit.* págs. 140 a 157.

A competência disciplinar não é delegável e, regra geral, pertence aos **dirigentes máximos dos órgãos ou serviços públicos**; exceção é a de que todos os superiores hierárquicos, em relação aos seus subordinados, têm competência para a aplicação da sanção disciplinar de repreensão escrita (art.º 197.º da LTFP).

Ao dirigente máximo do órgão ou serviço público cabe, então, decidir o arquivamento dos autos ou a aplicação de sanção disciplinar em medida proporcional à responsabilidade imputada (*i.e.*, para além do antedito sobre a repreensão escrita, sem prejuízo da competência para aplicação de sanções disciplinares reservada das entidades a que se referem os n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 197.º da LTFP).

Decidindo a aplicação de sanção disciplinar e sua medida/dimensão, em concreto, a respetiva fundamentação²⁰ comportará o itinerário, de facto e de direito, constitutivo da convicção formulada [exclusivamente] pelo dirigente máximo do órgão ou serviço.

Segundo Raquel Carvalho²¹, passo a citar, “*A atividade da escolha e medida das sanções é uma atividade claramente discricionária mas não arbitrária. O legislador aponta alguns critérios mas não fecha mesmo aqui a porta à consideração de circunstâncias que in casu sejam relevantes para a escolha mais justa e proporcional: “todas as circunstâncias em que a infração tenha sido cometida que militem contra ou a favor dele”*”.

²⁰ A decisão concordante com a proposta formulada no relatório final do instrutor tem-se como fundada do que firma o respetivo relatório (n.º 4 do art.º 220.º da LFTP, *mutatis mutandis*).

²¹ Raquel Carvalho, a *op. cit.*, pág. 182.

A saber:

1. O decisor disciplinar, na escolha e medida da sanção, não está taxativamente vinculado a silogismos categóricos feitos a partir dos factos constantes dos autos e das premissas dos critérios gerais enunciados nos art.ºs 184.º e 187.º, como se de aplicação “automática” se tratasse, porquanto os referidos critérios gerais
 - a. São de carácter indicativo, servindo de “bitola” para que os dirigentes públicos, com as suas convicções, fundamentem cabalmente as decisões sabendo que, em abstrato, para os casos ali elencados servem as sanções como as previstas, em medida a fixar sucessivamente, ou seja,
 - i. Perante infração que se enquadra no primeiro dos casos previstos, o da al. a) do art.º 185.º da LTFP, poderia ser aplicada multa na sua medida mais leve, e assim progressivamente,
 - ii. Perante infração que se enquadra no último dos casos previstos, o da al. n) do art.º 186.º da LTFP), a suspensão na sua medida mais pesada seria a aplicável, e assim regressivamente;
 - b. Auxiliam na ponderação do que, ainda em abstrato, pode ser apreciado como infração leve de serviço ou, pelo contrário, infração que inviabilize a manutenção do vínculo de emprego público nos termos previstos na LTFP, pois que se a infração, em concreto, não se enquadra em nenhum dos casos previstos dos art.ºs 185.º e 186.º da LTFP,
 - i. A multa aplicada na sua medida mais leve poderia ser, mesmo assim, demasiado severa para a infração praticada,
 - ii. A suspensão na sua medida mais pesada comportaria um efeito, ainda, supérfluo;
 - c. Como expressa a própria nomenclatura, são critérios, portanto, dando um possível rumo à fundamentação da decisão que terá de ser,
 - i. Especialmente, em conformidade com os termos do Regime Disciplinar ou o do que for aplicável, e, além destes,

- ii. Conforme o dever e os requisitos de fundamentação a que, geralmente, estão adstritos os atos administrativos que imponham sanções (*norma agendi* estabelecida pelos art.ºs 124.º e 125.º do Código do Procedimento Administrativo²² (de ora em diante referido como CPA) e, quando em vigor, pelos art.ºs 152.º e 153.º do novo Código do Procedimento Administrativo (doravante designado por Código);
2. É obrigatória a aplicação da sanção disciplinar da cessação da comissão de serviço seja a título principal ou acessório, como preconizado pelo art.º 188.º da LTFP.

²² O Decreto-lei n.º 442/91, de 15 de novembro (atualmente na 5ª versão), aprova, e publica em anexo, o Código do Procedimento Administrativo que dele faz parte integrante; porém, 90 dias após a publicação do Decreto-lei n.º 4/15, de 07 de janeiro, é revogado o Decreto-lei n.º 442/91, com exceção do n.º 2 do artigo 149.º do referido anexo, que mantém, transitoriamente, a produção de efeitos até à data da entrada em vigor do diploma referido no n.º 2 do art.º 8.º do Decreto-lei n.º 4/15: – “*O n.º 1 do artigo 176.º do Código aplica-se a partir da data da entrada em vigor do diploma que define os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, a aprovar no prazo de 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei*”. O designado *Código*, a que alude o imediatamente acima citado n.º 2 do art.º 8.º, é o novo Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/15, publicado em anexo a este e que dele faz parte integrante.

2.4.3. Sindicância judicial da aplicação da sanção apurada.

Verificada a centralidade da culpa no procedimento disciplinar, cumpre saber da força jurídica da competente decisão disciplinar sancionatória que reflete a dimensão da responsabilidade disciplinar imputada ao trabalhador que, por sua vez, é, essencialmente, alicerçada na relevância da gravidade da culpa apurada.

Condensando, resolvendo o art.º 223.º da eficácia do ato administrativo que decide a aplicação de sanção disciplinar, o art.º 224.º dos meios de impugnação deste e o art.º 225.º, todos artigos da LTFP, das causas que operam a suspensão da eficácia [“quase automática”] do referido ato, aliás como já supra mencionado²³, abordo assunto relacionado com a sindicância da aplicação da decisão sancionatória impugnada jurisdicionalmente.

Ora, como é sabido, estabelece o art.º 12.º da LTFP que “*São da competência dos tribunais administrativos e fiscais os litígios emergentes do vínculo de emprego público*”; *pari passu*, embora, aparentemente, menos abrangente no seu alcance literal, dispõe o preceito da al. d) do n.º 3 do art.º 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais²⁴ (doravante designado por ETAF), *a contrario sensu*, que a apreciação dos litígios emergentes de contratos de trabalho em funções públicas compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.

²³ Vide a pág. 11.

²⁴ A Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro (atualmente na sua 13ª versão), aprova, e publica em anexo, o sobredito Estatuto.

Sobre a referida matéria, contemple-se a orientação da seguinte jurisprudência nacional:

1. Acórdão, de 29 de março de 2007, do Supremo Tribunal Administrativo²⁵ (de ora em diante STA)

– «(...) Ora, se ao tribunal é possível analisar da existência material dos factos nos moldes acima referidos e averiguar se eles constituem infracções disciplinares, já lhe não cabe apreciar a medida concreta da pena, salvo em casos de erro grosseiro e manifesto, porque essa é uma tarefa da Administração que se insere na chamada discricionariedade técnica ou administrativa (Acs. do STA de 11/12/86, in BMJ nº 362/434 e de 05/06/90, in BMJ nº 398/355; de 02/10/90, in BMJ nº 400/712; de 03/03/94, Proc. Nº 033069; de 23/03/95, Proc. Nº 032586; de 06/03/97, Proc. Nº 041112; de 18/01/2000, Proc. Nº 038605; de 07/02/2002, Proc. Nº 048149, entre outros). E não vemos, sinceramente, que tenha havido erro grosseiro nesse aspecto, pois que até mesmo para o acórdão, uma só das infracções [a da alínea b)] bastaria para a aplicação da pena de inactividade.” Vê-se do segmento decisório transcrito que a Subsecção, contrariamente ao que vem invocado, não julgou de todo insindicável pelo tribunal o exercício, pela Administração, de poderes discricionários. Nem poderia fazê-lo, pois que no exercício de poderes discricionários pela Administração existem sempre elementos vinculados, naturalmente sujeitos ao escrutínio contencioso de legalidade (pelo menos, os relativos à competência, às formalidades legais exigíveis, ao fim prosseguido e aos pressupostos de facto). O que se decidiu, em consonância com a jurisprudência reiterada deste STA, ali referida (cfr. ainda os Acs. de 15 -12 -2004 – Rec. 797/04, de 12 -10 -2004 – Rec. 692/04 e de 06 -03 -97 – Rec. 41.112), foi apenas que, ao exercer os seus poderes disciplinares em sede de determinação da medida concreta da pena, a Administração goza de certa margem de liberdade, numa área designada de “justiça administrativa”, movendo-se a coberto da sindicância judicial, salvo se os critérios de graduação que utilizou ou o resultado que atingiu forem grosseiros ou ostensivamente inadmissíveis (...)).»

²⁵ [Supremo Tribunal Administrativo; Ac. de 29 de março de 2007, referente ao P.º 412/05.](#)

2. Acórdão, de 08 de outubro de 2009, do STA²⁶

– «(...) A jurisprudência deste Tribunal tem sido unânime em considerar que “ao exercer os seus poderes disciplinares em sede de determinação da medida concreta da pena, a Administração goza de certa margem de liberdade, numa área designada de «justiça administrativa», movendo-se a descoberto da sindicância judicial, salvo se os critérios de graduação que utilizou ou o resultado a que atingiu forem grosseiros ou ostensivamente inadmissíveis.”

O que quer dizer que “se ao Tribunal é possível analisar da existência material dos factos e averiguar se eles constituem infracções disciplinares, já não lhe cabe apreciar a medida concreta da pena, salvo em casos de erro grosseiro ou manifesto porque essa é uma tarefa da Administração que se insere na chamada discricionariedade técnica ou administrativa.” – Acórdão do Pleno alargado de 29/03/2007 (rec. 412/05) (4). E que o uso dos poderes de atenuação especial da pena cabe dentro dos poderes discricionários da Administração pelo que aquela só pode ser sindicada nos mesmos termos, isto é, quando se verifique erro grosseiro (...)).

3. Acórdão, de 23 de setembro de 2010, do Tribunal Central Administrativo²⁷ (de ora em diante TCA) Sul

– «(...) I- A Administração goza do poder discricionário na determinação da medida das penas disciplinares, que só é sindicável nos casos de erro grosseiro, notoriamente ofensivos dos critérios gerais de individualização ou graduação fixados na lei (...)).

²⁶ [Supremo Tribunal Administrativo; Ac. de 08 de outubro de 2009, referente ao P.º 498/09.](#)

²⁷ [Tribunal Central Administrativo; Ac. de 23 de setembro de 2010, referente ao P.º 6573/10.](#)

Revela-se, portanto, da orientação dos supra citados acórdãos, assente que a escolha e medida das sanções, em concreto, *salvo em casos de erro grosseiro e manifesto*, está abrangida pela *margem de liberdade, numa área designada de “justiça administrativa”, movendo-se a descoberto da sindicância judicial*, ou seja:

1. A sanção disciplinar, que reflete a dimensão da responsabilidade disciplinar imputada ao trabalhador que, por sua vez, é, essencialmente, alicerçada na relevância da gravidade da culpa apurada em sede de procedimento disciplinar, instaurado e decidido por quem detém o poder de controlo da estrutura hierárquica administrativa pública, onde está integrado o subalterno, deve prevalecer intacta quando confrontada com um referendo jurisdicional, consolidando-se na ordem jurídica;
2. A dita consolidação é, no entanto, inviável se, tempestivamente, e em sede do meio processual respetivo, for impugnada a aplicação da sanção disciplinar decorrente, por entre os demais elementos de ponderação, de erro grosseiro e manifesto da relevância concedida à gravidade da culpa apurada,
 - a. Erro grosseiro e manifesto que se esgota, necessariamente, na parte *sujeita ao escrutínio contencioso de legalidade* (nomeadamente quanto aos critérios de graduação utilizados ou se o resultado atingido for grosseiro ou ostensivamente inadmissível; *v.g. os relativos à competência, às formalidades legais exigíveis, ao fim prosseguido e aos pressupostos de facto*).

2.5. Posição adotada.

Antes de mais, recorde:

1. Da dupla relevância da culpa apurada em sede de procedimento disciplinar que, em síntese, configura
 - a. Relevância absoluta inflexível, na medida em que a não existir culpa deixa de ser legal a alusão à prática de infração, à qual poderia ser aplicável sanção por imputação de responsabilidade disciplinar, e

- b. Relevância relativa abrangente, porquanto a culpa é de gravidade mais ou menos relevante para a determinação da responsabilidade disciplinar a imputar, e consequente sanção a aplicar, consoante a verificação de causa que exclua ou de quaisquer circunstâncias que dirimam, atenuem ou agravem a gravidade da culpa do trabalhador;
2. A gravidade da culpa apurada em sede de procedimento disciplinar é determinada por quem detém o poder de controlo da estrutura hierárquica administrativa onde está integrado o trabalhador/subalterno, fundada essencialmente numa convicção sólida, ainda que regrada, escudada de uma *margem de liberdade*, designada de área de “*justiça administrativa*”, portanto, insindicável judicialmente, exceto no que respeita a erro manifesto e grosseiro da legalidade.

De um modo geral, focando o atinente à dupla relevância da gravidade da culpa apurada e à sanção congruente, adoto a seguinte posição:

– A culpa, e a gravidade desta, apurada em sede de procedimento disciplinar é fundada na convicção sólida formulada da consideração da matéria, de facto e de direito, constante dos autos, apreciada de um modo, particularmente, subjetivo pelo dirigente máximo do órgão ou serviço, que decide o respetivo procedimento, no exercício de poderes francamente discricionários, não delegáveis, com vista à reposição da normalidade funcional, e anímica, individual expetável do acervo de pessoal do órgão ou serviço público que dirige, em função da respetiva missão e atribuições e, assim, da satisfação do interesse público; devendo esta relevância da gravidade da culpa apurada prevalecer intacta consolidando-se na ordem jurídica, exceto se derivar de erro grosseiro e manifesto quanto à sua legalidade.

Tudo visto e ponderado, verifica-se que o procedimento disciplinar “deve ser levado a sério”.

3. A ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado.

3.1. Relevância da gravidade da culpa do subalterno e o caso julgado.

– “(...) o lesado, por força do regime da responsabilidade solidária aqui instituído a propósito do tipo de imputação subjetiva dos danos, pode demandar individualmente a entidade pública ou o titular do órgão ou trabalhador ou ambos, obtendo em qualquer dos casos o ressarcimento integral dos seus danos, independentemente da regulação interna entre titular/ trabalhador e entidade pública. Pode ser pedida a totalidade ou parte da prestação indemnizatória a todos os responsáveis ou apenas a um deles. Trata-se da solidariedade passiva (cfr. o disposto nos artigos 512.º, n.º 1, e 519.º, n.º 1. do Código Civil). Se o lesado propuser a ação apenas contra a Administração Pública, em rigor não será necessário o apuramento de culpas. Este apuramento é importante para o ente público mas não para o lesado, por força do regime da solidariedade. Para o lesado, as relações internas à Administração Públicas não são determinantes para o exercício do seu direito”, cito Raquel Carvalho²⁸.

Grosso modo, a ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado trata de apreciar e decidir se, da parte do Estado, *lato sensu*, há ou não responsabilidade na produção dos danos ou prejuízos causados a direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos; independentemente, de terem sido resultantes da atuação pessoal de trabalhador da Administração Pública.

Processualmente, a ação pendente entre o lesado e a respetiva pessoa coletiva pública é de modo, tendencialmente, objetivo que dela se aprecia a responsabilidade civil extracontratual da entidade demandada; tornando-se, assim, desnecessário que, nesta ação, se apure a relevância da gravidade da culpa do titular de órgão, funcionário ou agente da Administração envolvido na produção do facto danoso.

²⁸ Raquel Carvalho *in* Comentário ao Regime da responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades públicas, Universidade Católica Editora, 2013, págs. 232

Motivo pelo qual, processualmente, não se pressupõe que aquele trabalhador tenha de ser, também, demandando na ação ora em apreço:

1. Segundo o n.º 2 do art.º 8.º do RRCEEP, os danos ou prejuízos resultantes de atuação pessoal²⁹ de trabalhador da Administração constituem o Estado e as demais entidades públicas responsáveis, de forma solidária,
 - a. Com efeito, no âmbito do RRCEEP, paralelamente às atuações funcionais, as atuações pessoais são as que consubstanciam um comportamento, doloso ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àquele a que obriga o cargo desempenhado, desconforme com os deveres gerais e especiais do exercício das funções públicas, cujos danos dele resultantes por ação ou omissão ilícita devem ser da, exclusiva (*i.e.*, não prejudicando os “contribuintes”), responsabilidade dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes da Administração que atuem nestes termos;
2. No que concerne à legitimidade passiva da instância o n.º 2 do art.º 10.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos³⁰ (de ora em diante tratado por CPTA), entre a demais disposição, estabelece que quando a ação tenha por objeto a ação ou omissão de uma entidade pública, parte demandada é a pessoa coletiva de direito público.

O n.º 1 do art.º 35.º e a al. f), do n.º 2 do art.º 37.º, ambos artigos do CPTA, estabelecem que a lide relativa a responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo ações de regresso, segue a forma da ação

²⁹ Vide Raquel Carvalho *in* Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades públicas, Universidade Católica Editora, 2013, págs. 174 a 180 e 229 a 231.

³⁰ A Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (na sua 5ª versão), aprova, e publica em anexo, o dito Código que dela faz parte integrante.

administrativa comum e corresponde ao processo de declaração regulado no Código de Processo Civil³¹ (infra tratado por CPC).

Retira-se, do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP, que é possível que o Estado ou uma pessoa coletiva de direito público satisfaça indemnização, condenado por responsabilidade civil imputada de forma solidária (segundo o n.º 2 do art.º 8.º do RRCEEP), fundada no comportamento ilícito adotado por um titular de órgão, funcionário ou agente, sem que tenha sido apurado o grau de culpa ou da atuação pessoal deste.

No entanto, como é sabido, por respeito ao princípio do contraditório (e em conformidade com o teor do art.º 522.º do Código Civil³² (doravante designado por CC)), ao responsável solidário que não interveio na ação de responsabilidade contra o Estado, não se pronunciou sobre factos que lhe estão a ser imputados e ou culpa que lhe esteja a ser atribuída, a decisão prolatada, quanto a este, não produz caso julgado.

Pergunta-se: e se o trabalhador for chamado a intervir na ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado, qual o valor da decisão quanto a este?

Embora, processualmente, não seja obrigatório que o trabalhador seja demandado na ação de responsabilidade, por não se exigir, desde logo, que seja ali, apurada a relevância da gravidade da culpa do trabalhador, pode ser que intervenha no processo:

³¹ A Lei n.º 41/2013, de 26 de junho (na sua 2ª versão), aprova, e publica em anexo, o atual Código de Processo Civil, que dela faz parte integrante; sem prejuízo dos casos a correr termos sob o regime processual civil anterior, aprovado e publicado, em anexo, pelo Decreto-lei n.º 329-A/95, 12 de dezembro (hoje na sua 46ª versão, sendo a mais recente alteração por efeito da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril).

³² O Decreto-lei n.º 47344/66, de 25 de novembro (atualmente na 64ª versão; com a Lei n.º 82/2014, de 30 de dezembro, a produzir a última alteração), aprova, e publica em anexo, o Código Civil que dele faz parte integrante.

1. Nos termos do n.º 8 do art.º 10.º do CPTA, quando a satisfação de uma ou mais pretensões deduzidas contra a Administração exija a colaboração do trabalhador, para além da entidade contra a qual é dirigido o pedido principal, cabendo a esta última promover a respetiva intervenção no processo;
2. Por aplicação subsidiária das regras de intervenção de terceiros dispostas no CPC *ex vi* do n.º 8 do art.º 10.º, bem como do art.º 1.º, ambos do CPTA, designadamente, mediante
 - a. Intervenção principal espontânea (art.º 311.º e ss do CPC), se o trabalhador tiver um interesse³³ igual ao da entidade pública, na ação de responsabilidade que pende entre o lesado e a pessoa coletiva pública, assistindo ao trabalhador o direito de intervenção na causa como litisconsorte, nos termos dos artigos 32.º, 33.º e 34.º do CPC,
 - b. Intervenção principal provocada (art.º 316.º e ss do CPC), na medida em que, ocorrendo preterição de litisconsórcio necessário, o trabalhador/litisconsorte pode ser chamado a juízo por qualquer das partes, para intervir na causa, seja como seu associado, seja como associado da parte contrária,
 - c. Intervenção acessória provocada (art.ºs 321.º e ss do CPC), porquanto a entidade pública que tenha ação de regresso contra o trabalhador/terceiro para ser indemnizada do prejuízo que lhe cause a perda da demanda, pode chamá-lo a intervir como auxiliar na defesa, sempre que o trabalhador, a título de terceiro, careça de legitimidade para intervir como parte principal,
 - d. Assistência (art.ºs 326.º e ss do CPC), em que pode intervir na causa como assistente, para auxiliar qualquer das partes, o trabalhador que tenha interesse jurídico em que a decisão do pleito seja favorável a essa parte,

³³ Vide o disposto no art.º 57.º do CPTA, sobre o conceito de contra interessado.

- i. E para que haja interesse jurídico capaz de legitimar esta intervenção basta o facto do trabalhador ser titular de uma relação jurídica cuja consistência, prática ou económica, depende da pretensão do assistido (v.g. trabalhador sobre o qual recairá dever de regresso simétrico ao correspondente direito que será, obrigatoriamente, exercido pela entidade pública condenada a indemnizar, por lhe ter sido imputada responsabilidade civil, de forma solidária com o sobredito trabalhador, pelos danos causados com a atuação pessoal deste).

Felizmente para o lesado, tal intervenção do trabalhador na ação não significa que, processualmente, o “tribunal” tenha de apreciar e decidir da relevância da gravidade da culpa ou da atuação pessoal daquele; a finalidade da ação mantém-se, servindo o propósito do apuramento da responsabilidade civil extracontratual do Estado, sendo o valor da decisão com força obrigatória para o lesado e a entidade pública demandada.

Todavia, a decisão pode constituir caso julgado quanto ao trabalhador que intervier na causa, desde que lhe seja garantido o contraditório sobre o que a ele respeite pessoalmente.

3.2. A ação de responsabilidade civil contra o Estado e o procedimento disciplinar.

Após decisão condenatória nos termos do n.º 2 do art.º 10.º do RRCEEP, sem ter sido apurado o grau de culpa do trabalhador, a ação judicial prossegue nos próprios autos para apuramento do grau de culpa deste titular de órgão, funcionário ou agente da Administração Pública... chamo a atenção para o teor do n.º 3 do art.º 8.º e n.º 1 do art.º 84.º do CPTA, trazendo à ponderação os autos do procedimento disciplinar.

Prevê e estatui o n.º 3 do art.º 8.º do CPTA, que “as *entidades administrativas têm o dever de remeter ao tribunal, em tempo oportuno, o processo administrativo e demais documentos respeitantes à matéria do litígio, bem como o dever de dar conhecimento, ao longo do processo, de superveniências resultantes da sua atuação, para que a respetiva existência seja comunicada aos demais intervenientes processuais*”.

A norma do n.º 1 do art.º 84.º do CPTA, estabelece que *“com a contestação, ou dentro do respetivo prazo, a entidade demandada é obrigada a remeter ao tribunal o original do processo administrativo, quando exista, e todos os demais documentos respeitantes à matéria do processo de que seja detentora, que ficarão apensados aos autos”*.

Face ao exposto, questiono se quando o tribunal condena a entidade pública, nos termos do n.º 2 do art.º 10.º do RRCEEP, sem apurar o grau de culpa, a caça deve prosseguir nos termos do n.º 4 do art.º 8.º do RRCEEP, mesmo que tenha já sido concluído um procedimento disciplinar em que o grau de culpa do trabalhador tenha sido determinado?

Vejamos: o procedimento disciplinar

1. É um procedimento administrativo sancionatório;
2. Regulado por lei;
3. Garantístico do poder de direção do superior hierárquico, ou melhor, do dirigente máximo do órgão ou serviço público; o mesmo que, em tempo, e se for o caso, terá de adotar as providências necessárias à efetivação do direito de regresso, sem prejuízo do procedimento disciplinar;
4. Centralizado na culpa do trabalhador³⁴ e na relevância da gravidade desta;
5. Decidido pelo dirigente máximo, conhecedor dos objetivos delineados e da missão e atribuições, do órgão ou serviço público, o qual saberá melhor onde se esgota a atuação funcional³⁵ e se inicia a atuação pessoal do trabalhador;

³⁴ Com sujeição a dever de obediência, ou seja de acatar e cumprir as ordens e instruções dos legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e com a forma legal, tanto para comandos hierárquicos legais bem como para os ilegais, só cessando este dever sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de crime. *Vide* Paulo Otero *in* Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora, p. 109.

6. Cuja decisão administrativa sancionatória é insindicável judicialmente, salvo em casos de erro grosseiro e manifesto quanto à sua legalidade.

Entendo, obviamente, e para além das questões de economia processual, que a ação não tem de prosseguir nos termos do n.º 4 do art.º 8.º do RRCEEP, devendo ser remetida a fotocópia autenticada dos autos, ou os originais, do procedimento disciplinar por forma a que o “tribunal”, onde esteja a correr a ação de responsabilidade, os aprecie, auxiliando-se destes para determinar da relevância da gravidade da culpa do trabalhador e, bem assim, da medida/dimensão do respetivo dever de regresso.

No fundo, a meu ver, admitir a interpretação que o dirigente máximo do órgão ou serviço faz da conduta do seu próprio trabalhador e da responsabilidade que a este deve ser imputada, é promover os princípios fundamentais da justiça e proporcionalidade a que está subordinada toda a atuação da Administração Pública.

Quer a censura para efeitos disciplinares, quer a censura para efeitos civis, parte da apreciação de factos jurídicos relacionados com o conteúdo funcional do vínculo de emprego público do trabalhador, sendo que o dirigente máximo, eventualmente, encontrar-se-á numa posição privilegiada para perceber da subjetividade do comportamento do trabalhador na produção do facto danoso, por estar mais próximo das circunstâncias em que este exerce a sua função³⁶.

³⁵ No âmbito do RRCEEP, por sua vez, paralelamente às atuações pessoais, as atuações funcionais são as praticados no exercício das funções com negligência, operando ou não o direito de regresso, por parte da pessoa coletiva pública, consoante se trate de negligência grave ou leve. Para além da referência anterior sobre atuações funcionais e pessoais, *vide*, também, Rui Medeiros *in* Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos, Ensinar e Investigar, Edição da Universidade Católica Portuguesa, março de 2005.

³⁶ *v.g.* atuação pessoal do recém colocado no órgão ou serviço em circunstâncias de escassos recursos humanos, materiais e logísticos, em que para cumprir serviço perentório o trabalhador teve de decidir deixar de realizar outro que, ainda que não sendo prioritário, provocou danos ou prejuízos a particulares.

Pelo que, *a contrario sensu*, não admitir o teor da decisão do procedimento disciplinar no respeitante à relevância da gravidade da culpa apurada significaria, a meu ver, a não aplicação dos princípios supra mencionados.

Por outras palavras, se o “tribunal”, na ação em que condena a entidade pública, tiver concluído que houve dolo ou culpa grave do trabalhador mas o procedimento disciplinar observar de que este tem culpa leve, a relevância do grau da culpa apurado na ação de responsabilidade estaria infirmada por não alcançar um espírito de justiça e proporcionalidade.

O que, na sequência, permite questionar se, quando o “tribunal”, na ação em que condena a entidade pública, tiver concluído que houve dolo ou culpa grave do trabalhador, pode o dirigente máximo do órgão ou serviço não exercer o direito de regresso porque no procedimento disciplinar decidiu que aquele tem culpa leve ou que não lhe deve ser atribuído nenhum juízo de censura?

Não há margem de manobra, passe a expressão, para o dirigente máximo do órgão ou serviço que por lei, *lato sensu*, está obrigado a adotar as providências para o exercício do direito de regresso, i.e., propor a ação de regresso contra o respetivo trabalhador.

Já em sede da ação de regresso, pode ser que o procedimento disciplinar vincule ou influencie, pelo menos, a decisão a proferir.

3.3. N.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP e o procedimento disciplinar.

A secretaria do tribunal que tenha condenado a pessoa coletiva remete certidão da sentença, logo após o trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito regresso ‘obrigatório’ (n.ºs 1 e 2 do art.º 6.º do RRCEEP).

E em suma, indemnizado o lesado, obrigatoriamente, compete à entidade pública providenciar que seja reembolsada do que despendeu, por ser responsável de forma solidária com o respetivo titular do órgão, funcionário ou agente da Administração Pública.

A obrigação do exercício do direito de regresso, que resulta dos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP, deve ser *sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar*³⁷ e em função do *grau de culpa* do trabalhador.

Ora, da consideração de que a relevância da gravidade da culpa apurada no procedimento disciplinar deve prevalecer intacta, consolidando-se na ordem jurídica, exceto se derivar de erro grosseiro e manifesto quanto à sua legalidade, e do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º do RRCEEP, observa-se o seguinte:

1. A referida consolidação serve para o exercício do poder disciplinar e vincula o exercício do direito previsto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 8.º e 1 do art.º 6.º do RRCEEP, na medida em que
 - a. O que da ação de regresso prejudicar o procedimento disciplinar deve ser, para este, considerado inexistente, ou seja, que o teor da decisão da ação de regresso não deve produzir qualquer efeito prejudicial na relevância da gravidade da culpa apurada no referido procedimento; eis que
 - b. Perante divergências da relevância da gravidade da culpa (i.e., entre a apurada em sede da ação de regresso e a do procedimento disciplinar) e dado que o decisor disciplinar tem de atender a todas as circunstâncias em que a infração tenha sido cometida que militem contra ou a favor do trabalhador (art.º 189.º da LTFP),
 - i. Se a decisão da ação de regresso, e a respetiva relevância da gravidade da culpa apurada, for conhecida antes de reunidos os requisitos de eficácia e execução da decisão do procedimento disciplinar (ou seja, transitada em julgado) cuja relevância da gravidade da culpa apurada é divergente daquela ali acima mencionada,

³⁷ A prescrição do procedimento disciplinar suspende-se durante o tempo em que, por força de decisão ou de apreciação judicial de qualquer questão, a marcha do correspondente processo não possa começar ou continuar a ter lugar, voltando a correr a partir do dia em que cesse a causa da suspensão (n.ºs 6 e 7 do art.º 178.º da LTFP).

(1) Poderia acontecer que a decisão disciplinar fosse impugnada, que o recorrente juntasse aos autos do procedimento disciplinar a decisão da ação de regresso, (como permite o art.º 226.º da LTFP) onde constam factos dados como provados que a serem apreciados, como tal, no procedimento são de excluir, dirimir ou atenuar a responsabilidade disciplinar – os mesmos factos que, em tempo, não se demonstraram provados dos autos constantes do procedimento disciplinar –, sendo que, o decisor disciplinar, seria colocado numa situação em que

(1a) Não se pronunciando sobre estes factos e ou circunstâncias, arriscaria que a sua decisão, e resultado atingido, fosse apreciada como ostensivamente inadmissível por preterição da formalidade essencial imposta pelo n.º 4 do art.º 220.º da LTFP e art.ºs 124.º e 125.º do CPA ou art.ºs 152.º e 153.º do novo Código, por não esclarecer concretamente da adoção do fundamento que suporta o ato sancionatório, em irreverência de factos constantes dos autos³⁸ – prejudicando o procedimento disciplinar caso a impugnação, nos sobreditos termos, anulasse o ato administrativo decisório ou fosse declarada a nulidade ou inexistência desse ato –, ou

(1b) Pronunciando-se sobre estes factos mas não os atendendo do mesmo modo, arriscaria que a sua decisão, e resultado atingido, fosse apreciada como decorrente de erro grosseiro e manifesto dos critérios de graduação utilizados, alegando, o recorrente, ser

³⁸ No caso, os que fundamentam a decisão judicial, admitidos como provados e que no procedimento disciplinar, até então, não se tinham demonstrado provados.

legalmente incompreensível que, dos tais factos provados carreados nos respetivos autos, e dos mesmos critérios de graduação utilizados [pelos decisores judicial e disciplinar] se exclua, dirima ou atenue a responsabilidade civil imputável mas já não sirvam para excluir, dirimir ou atenuar a responsabilidade disciplinar – prejudicando o procedimento disciplinar caso a impugnação, agora nos termos acima referidos, anulasse o ato administrativo sancionatório ou fosse declarada a nulidade ou inexistência desse ato –, ou, ainda,

(1c) Pronunciando-se sobre estes factos acatando o fundamento da decisão da ação de regresso, bem como o resultado dos critérios de graduação utilizados, a convicção sólida do decisor disciplinar teria ser “ignorada /ostracizada” em função da convicção do decisor da ação de regresso – prejudicando o procedimento disciplinar quanto ao seu exercício pois que a discricionariedade da respetiva decisão tornar-se-ia vazia, substituída por uma vinculação imprópria,

ii. Se a decisão da ação de regresso, e a respetiva relevância da gravidade da culpa apurada, for conhecida depois de reunidos os requisitos de eficácia mas antes de ser viável a execução da decisão do procedimento disciplinar, cuja relevância da gravidade da culpa apurada é divergente daquela ali acima mencionada,

(1) Poderia acontecer que, interposto recurso contencioso com efeito suspensivo, fosse pedida a revogação da decisão disciplinar com fundamento na

invalidade³⁹, de erro grosseiro e manifesto, conhecida do teor da decisão da ação de regresso – prejudicando o procedimento disciplinar caso a impugnação, nos sobreditos termos, anulasse o ato administrativo sancionatório ou fosse declarada a nulidade ou inexistência desse ato;

- c. Perante divergências da relevância da gravidade da culpa (i.e., entre a apurada em sede da ação de regresso e a do procedimento disciplinar) e dado que o exercício do direito de regresso tem de atender ao grau/relevância da culpa do subalterno,
 - i. Se a decisão da ação de regresso for posterior à decisão, transitada em julgado, do procedimento disciplinar reitero o entendimento de que deve ser utilizada a relevância da gravidade da culpa apurada em sede do sobredito procedimento contra o trabalhador e, bem assim, da medida/dimensão do respetivo dever de regresso.

³⁹ “(...) *invalidade do ato administrativo é o juízo de desvalor emitido sobre ele em resultado da sua desconformidade com a ordem jurídica. As duas causas geralmente admitidas da invalidade são a ilegalidade e os vícios da vontade*”, cito João Caupers in *Direito Administrativo*, Aequitas e Editorial Notícias, 1995, p. 184.

BIBLIOGRAFIA

- Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, *in* Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª edição, Almedina, março de 2013.
- Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, 9ª Edição, revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Tomo II (Agentes e Bens – Serviços Públicos – Polícia – Garantias – Processo Administrativo), Livraria Almedina, Coimbra – 1980.
- M. Leal-Henriques, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Procedimento Disciplinar, 4ª Edição, Editora Rei dos Livros, 2002.
- Paulo Otero, Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa, Coimbra Editora.
- Raquel Carvalho, Comentário ao Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2014.
- Raquel Carvalho, Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades públicas, Universidade Católica Editora, 2013.
- Revista do Ministério Público, Doutrina/Crítica de Jurisprudência/Intervenções Processuais, Editora Minerva (MINIGRÁFICA – Cooperativa de Artes Gráficas, CRL), Ano 5.º, Vol. 20, O novo Estatuto Disciplinar (1984) – Algumas questões.
- Rui Medeiros, Comentário ao Regime da responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades públicas, Universidade Católica Editora, 2013.
- Rui Medeiros, Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos, Ensinar e Investigar, Edição da Universidade Católica Portuguesa, março de 2005.

JURISPRUDÊNCIA

- [Supremo Tribunal Administrativo; Ac. de 29 de março de 2007, referente ao P.º 412/05-20.](#)
- [Supremo Tribunal Administrativo; Ac. de 08 de outubro de 2009, referente ao P.º 498/09-11.](#)
- [Tribunal Central Administrativo; Ac. de 23 de setembro de 2010, referente ao P.º 6573/10.](#)